

UNIVERSIDAD DE CHILE
PROGRAMA DE DIPLOMADO EN HABILIDADES DIRECTIVAS

MODULO "MODERNIZACION DEL ESTADO

OCTUBRE 2007

**Aspectos Conceptuales para el estudio de la
Reforma del Estado y modernización de la
Gestión Pública.**

- Conceptos
- Condiciones
- Principios
- Características

Profesor: Eduardo Araya

**DIFERENCIA ENTRE REFORMA DEL ESTADO
Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA
(G. Caiden)**

"La reforma administrativa se limita a mejorar las estructuras encargadas de la función ejecutiva y administrativa solamente, es decir lo que comúnmente se llama gobierno..."

"...En cambio la reforma del estado tiene que ver con todas las funciones que conforman el sistema político..."

"...En este sentido la reforma del estado es una empresa inmensamente mayor y mas compleja que la reforma de la administración pública"

Profesor Eduardo Araya Moreno

G. CAIDEN 1991

"Es un mejoramiento sistemático e inducido en el desempeño operacional del sector público. Mejorar las organizaciones públicas y la administración gubernamental en términos de su economía, productividad, eficiencia y efectividad"

"Es un empujón artificial para introducir cambios frente a la resistencia que se da siempre en los sistemas humanos."

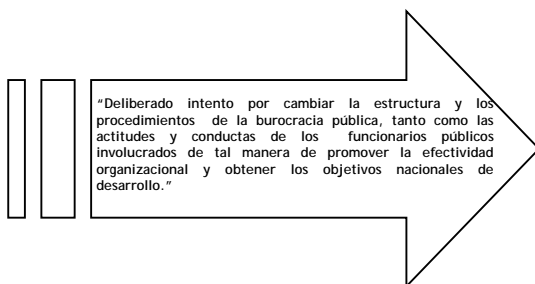
"Es la aplicación exitosa de una potente idea de progreso y cambio en un área del comportamiento humano que se caracteriza por la resistencia y el conservadurismo."

Profesor Eduardo Araya Moreno

Tres componentes:

1. Un propósito moral: progreso, mejoramiento, etc.
2. Transformación artificial: buscada, inducida, después de un análisis que lleva a la decisión de modernizar.
3. Resistencia.

J. QUAH.



Profesor Eduardo Araya Moreno

PRECONDICIONES PARA LA BUENA MARCHA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Existencia de una cultura altamente participativa de los ciudadanos.
- Existencia de un alto grado de institucionalización de las estructuras políticas, y sólidos y estables partidos políticos
- Existencia de alta necesidad de logro y capacidad empresarial en la sociedad

DOS ENFOQUES

- Neoliberales: Defienden la reducción del Estado al mínimo, sustituyendo su actuar en todo lo que sea posible.
- Neoinstitucionalistas: Un estado fuerte y ágil que asegure a las personas, aún por organizaciones competitivas no estatales.

Enfoques

UNANIMIDAD EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO

CARACTERISTICAS DE LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

- 1.- Priorización de la dimensión financiera de la crisis del Estado.
- 2.- Las reformas orientadas hacia el mercado (apertura comercial y ajuste fiscal) fueron las principales medidas tomadas en los años "80.
 - Política antiinflacionaria.
 - Liberalización comercial.
 - Devaluación monetaria.
 - Desregulación general de la economía.
 - Liberalización de los mercados financiero y laboral.

CARACTERISTICAS DE LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

3.- Ajuste estructural orientado a disminuir el tamaño del Estado.

- Austeridad fiscal.
- Privatización de empresas estatales.
- Búsqueda de equilibrios macroeconómicos.
- Enfoque de subsidiariedad.

4.- Realizada por un pequeño grupo de tecnócratas y burócratas aislados dentro del Estado.

- Drástica reducción de los funcionarios públicos.
- Nula participación.

CONSECUENCIAS O RESULTADOS

- Desempeño económico y social insatisfactorio en la Región.
- Expectativas de crecimiento lento insuficiente para cerrar las brechas del desarrollo.
- Fragmentación de los mercados de trabajo con altas tasas de desempleo, subempleo y sobreocupación.
- Deterioro de las remuneraciones reales, aumento de la población en condiciones de pobreza.
- Pérdida de la cobertura en servicios básicos, degradación ambiental, incremento de la inseguridad y de la violencia.
- Fuertes desigualdades sociales.

CONSECUENCIAS O RESULTADOS

¿A quién o a qué responsabilizar? :

- a) herencia de la etapa anterior.
- b) aporte de las reformas,
- c) tareas pendientes del ajuste,
- d) efecto sistémico del mismo.

1997 BANCO MUNDIAL:

“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del estado, pero tambien fracasaran los que se quieran realizar a sus espaldas” “sin un estado eficaz el desarrollo es imposible”

Dos o mas caminos

PROPUESTAS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS

- Reconstruir el aparato del Estado.
- A.L debe prepararse para enfrentar la competencia económica internacional.
- Necesidad de contar con un sólido proyecto para el sector comercio exterior.
- La gran modificación debe ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención en el plano económico y político.
- Concentración de sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras son parte de ese proceso.

PROPUESTAS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS

- Crear en el Estado capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad y crear un entorno para el aumento de la competitividad.
- Fortalecer el papel del estado como formulador y financiador de políticas públicas.
- Desarrollar la capacidad del estado para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de educación y salud.
- Considerar la conducción del proceso por coaliciones democráticas.

CONDICIONES PARA ESTOS CAMBIOS

- La consolidación de la democracia: Muchas reformas requieren de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones serias en el sistema administrativo.
- Absorber el enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población. p. ej.: A mediados de los "90 = 13.000 gobiernos locales elegidos. El "70 = 3.000.
- Retomar el crecimiento económico.
- Reducir la desigualdad social. Uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza. inequidades.

SI NO SE ABORDAN ESTOS PROBLEMAS LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL ESTADO PIERDEN LEGITIMIDAD.

Los enfoques predominantes

- Public Choice
- Neoinstitucionalismo
- NGP

Public Choice (Elección Pública)

Por Eduardo Araya Moreno

Autores: James Buchanan, Hayek, Felkins,
Corona

Public choice

- "Este puso un voto, este lo reunió, este le hechó la ley, este la aprobó, y este pícaro gordo..... se la comió....."

La distancia entre el voto y el pícaro

- El instrumento más poderoso del Estado para influir sobre la actividad económica es sin duda alguna el ejercicio de su **poder coactivo y reglamentario**. Pero las decisiones públicas son adoptadas por determinados **individuos** ¿Quién garantiza que utilicen **criterios racionales**?

Public choice

- El análisis de los procesos de elección pública surgió, en gran medida, cuando se contrapuso a la idea de **fallas** en el **mercado**, la idea de que también existían **fallas** en el proceso de asignación de recursos que realiza el **sector público**.

Public choice

- Las decisiones del Estado las toman los políticos que están en el poder. Todo el mundo encuentra lógico que los **consumidores y los empresarios** adopten sus decisiones en función de su **propio interés**, sin embargo se tiende a considerar que los **políticos** deciden en función del **bien común**.

Public choice

- En el mundo real los políticos adoptan sus decisiones en función de sus propios intereses, como todo el mundo.
- No es una alusión a los políticos corruptos que utilizan su poder para enriquecerse de forma deshonesto;
- Un político absolutamente honrado en un país democrático se esforzará en ser reelegido y en que su partido obtenga más votos.

Public choice

- Para esta corriente, los **sistemas democráticos** pueden ser vistos como **mercados** en los que los **partidos políticos** son **empresas** que ofrecen **servicios administrativos** a la **comunidad**. En su publicidad dicen qué harán y cómo lo harán.

Public choice

- Tratan de captar el mayor número posible de **clientes-votantes**. Cuando están en posiciones de poder —local, regional o estatal— tratan de **satisfacer los deseos del mayor número posible de ciudadanos** con el fin de **maximizar el número de votos** en las siguientes elecciones.

Public choice

- Por otra parte, **la burocracia**, los funcionarios no sometidos a elección, adoptan también decisiones y sus motivaciones pueden no ser diferentes de la de los políticos. Mientras que el político trata de maximizar el número de votos obtenidos, **el burócrata trata de maximizar su poder**.

Public choice

- El Public Choice asume que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por la misma racionalidad cuando lo hacen en la función pública que cuando escogen para sí: ellos tienden a maximizar sus beneficios y minimizar sus costos.

Public choice

- Tanto burócratas como políticos buscarán defender sus propias competencias.
- La información se selecciona desde la perspectiva del interés propio.
- Los intereses públicos se subordinan al interés propio.
- Políticos y burócratas buscarán anticipar las posiciones de otros involucrados para afinar sus estrategias.
- Burócratas y políticos buscarán identificar aliados estratégicos.

Ideas sobre Neo Institucionalismo

North, Fukuyama, AyalaEspino, Prats

Las instituciones pueden ser entendidas como:

- Reglas del juego que norman los diversos intercambios de los actores.
- Estructuras de incentivos que permiten construir las reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción.
- Restricciones del oportunismo de los grupos e individuos, atenuando problemas de incertidumbre y riesgo que dificultarían o volverían muy costoso el intercambio.
- Modelos mentales que facilitan el cálculo de las distintas transacciones en las que incurren los agentes.

Ayala Espino

Las instituciones pueden ser entendidas como:

- Las Instituciones representan el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por la entidad estatal.
- Incluye los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de funcionamiento, así como los modos de relación con otras instancias y poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales.

J. Prats

Las Instituciones

- Las instituciones crean un marco social, económico y político más predecible sobre la futura conducta de los agentes, contribuyendo de este modo a disminuir los costos de transacción y, en consecuencia, estimulando la inversión, el ahorro, el trabajo, la innovación tecnológica, el cambio institucional y, en general, la organización de acciones colectivas complejas.

Las Instituciones

- Las instituciones son artefactos privilegiados de coordinación, que pueden disminuir la incompatibilidad de intereses y aun producir las bases para una sólida cooperación entre grupos. Es decir, las instituciones pueden generar un "juego cooperativo" en el cual todos los agentes salen ganando

Las Instituciones

- Las instituciones son importantes porque permiten organizar los mercados justamente por medio de las instituciones de mercado. Además, ayudan a gobernar a la sociedad e incluso a organizar el propio Estado a través de las instituciones estatales o públicas que están fuera de la lógica del mercado.

Las Instituciones

- Durante los tres primeros cuartos del siglo XX, el tamaño, las funciones y el alcance del Estado aumentaron en todos los países.
- Mientras a principios del siglo los sectores estatales consumían en la mayoría de los países occidentales y en Estados Unidos poco más del 10% del Producto Interior Bruto (PIB), en los años ochenta absorbían casi el 50% (y el 70% en el caso de la Suecia socialdemócrata).

Las Instituciones

- Resulta conveniente, por tanto, distinguir entre
- El alcance de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y,
 - La fuerza del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, que equivale a lo que se denomina hoy en día capacidad estatal o institucional.

● **La nueva Gestión Pública :**

Una alternativa tanto a la administración tradicional como al gerencialismo clásico.

LA NUEVA GESTION PUBLICA

“Conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero de discutible coherencia, que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la administración pública”.

Olías de Lima

CONDICIONANTES CONCEPTUALES

La mayor parte de la bibliografía reciente a nivel internacional sobre la Administración Pública gira en torno a un eje fundamental: un nuevo modo de organización y funcionamiento se estaría imponiendo.

El desafío general de las reformas: la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal.

Otras experiencias internacionales exitosas se orientan en esa Dirección.

¿EL NUEVO PARADIGMA?



En los últimos años ha ido cobrando fuerza una suerte de “paradigma” que propone determinadas soluciones a los clásicos problemas de la burocracia, basadas en la introducción, en el sector público, de mecanismos propios de la empresa privada y el mercado.

New Public Management’ (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP)



Las propuestas de la NGP

- **Reducción del tamaño del sector público:**

en recursos, tamaño, ámbito e influencia.

Mediante privatizaciones, outsourcing, desregulación.

- **Descentralización de las organizaciones:**

Fin al con el gigantismo y monolitismo de las organizaciones públicas. Acercamiento a los ciudadanos y vincular a los funcionarios con los problemas.

Las propuestas de la NGP

- **Jerarquías aplanadas:** Reducir los escalones jerárquicos y jefaturas intermedias, su tarea muchas veces es innecesaria. Evitar los trámites, aprobaciones innecesarias y coordinaciones ineficientes. Con ello se mejoran las comunicaciones y los flujos decisorios.

Las propuestas de la NGP

- **Ruptura del monolitismo y la centralización:** Crear organizaciones mas pequeñas y mejor adaptadas al entorno, con mayor autonomía operativa (agencia). Fin al conglomerado burocrático unido por lazos jerárquicos.
- Considerar las **organizaciones como una red de** contratos capaces de adecuar los incentivos a los resultados.

Las propuestas de la NGP

- **Desburocratización y competencia:** Liberar a las organizaciones del pesado lastre del procedimentalismo, el formalismo y la irresponsabilidad. Que las organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes.
- **Las organizaciones no tienen asegurada** su existencia.

Las propuestas de la NGP

- **Clientelización:** Nueva visión de los usuarios. Término del usuario sometido al poder de la administración (define el bien, establece prioridades, regula condiciones, etc.). El cliente es alguien a quien se sirve.
- Intentos por **democratizar los servicios** públicos.

Las propuestas de la NGP

- **Desmantelar la estructura estatutaria:** Eliminar el sistema de empleo público que desarrolla la solidaridad corporativa, que impide la competencia, y la adecuación a los cambios, la baja motivación laboral, la desincentivación del desempeño y la orientación a los medios en vez de los fines.
- **Efectos en la estabilidad** del empleo y las retribuciones. Y en la movilidad y la permeabilidad entre el sector público y el privado.

Las propuestas de la NGP

- **Evaluación:** Desplazamiento de los sistemas de control tradicionales – legalidad y financiero contable – y su reemplazo por la evaluación que pone el acento en los resultados. Los sistemas tradicionales son internos, la evaluación pone el acento en los objetivos y el servicio.
- **Cambio de cultura:** Para eludir la reticencia de los funcionarios a las nuevas pautas de trabajo.
